



HAL
open science

Consultation ou co-décision ? La question de la participation du citoyen à l'évaluation des projets publics

Béatrice Floc'Hlay, Eric Plottu

► To cite this version:

Béatrice Floc'Hlay, Eric Plottu. Consultation ou co-décision ? La question de la participation du citoyen à l'évaluation des projets publics. Metropolis, 1998, 106-107, pp.76-79. hal-01061458

HAL Id: hal-01061458

<https://hal.science/hal-01061458>

Submitted on 5 Sep 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Consultation ou co-décision ?

La question de la participation du citoyen à l'évaluation des projets publics

Béatrice FLOC'HLAY
INRETS –TRACES¹
Villeneuve d'Ascq, France

Eric PLOTTU
CREREG –IREIMAR²
Université de Rennes 1, France

La participation des citoyens au procédure d'évaluation et de décision publique est certainement l'un des principaux thèmes de réflexion actuelle en matière d'élaboration et de conduite d'évaluation de projets. Une triple évolution: de l'attitude du citoyen face au projet public, des textes réglementaires en matière d'évaluation et de la recherche scientifique sur les méthodes d'évaluation montre en effet la prépondérance du thème de la participation du citoyen à la conduite de grands projets.

- Dans l'attitude du citoyen tout d'abord: les conflits, qui se sont développés dans les années 80 autour de grands projets d'infrastructure, sont le signe d'une volonté croissante du citoyen de faire entendre son point de vue et de participer à la prise de décision des projets publics.

- Dans les textes réglementaires ensuite: en réponse aux revendications croissantes de la population, les textes de loi et recommandations en matière d'évaluation (circulaire Bianco du 15 décembre 1992, loi Barnier du 2 février 1995) inscrivent de plus en plus le principe de la participation du citoyen en amont de la décision dans les procédures réglementaires d'évaluation de projets d'infrastructure.

- Enfin, dans la recherche scientifique sur les méthodes d'évaluation: de nombreux travaux dans la littérature la plus récente en matière d'évaluation sont consacrés au thème de la participation du citoyen à la prise de décision. On voit ainsi apparaître de nouveaux concepts et méthodes d'évaluation: l'évaluation participative, l'évaluation démocratique, "l'empowerment evaluation", l'évaluation pluraliste, ...etc. qui visent à impliquer davantage la population dans l'exercice d'évaluation. Cette multiplicité de concepts connexes, auxquels les chercheurs n'attribuent pas toujours le même sens, conduit quelquefois davantage à obscurcir le débat qu'à éclairer les modalités de mise en œuvre d'une évaluation de projet intégrant plus largement le citoyen.

Pour saisir les implications méthodologiques et clarifier les enjeux liés à une plus grande participation du citoyen à la prise de décision publique, il nous semble indispensable de distinguer

¹ Béatrice FLOC'HLAY chargée de recherche à l'Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité – Centre de Recherche en Socio-économie des Transports et de l'Aménagement.

² Eric PLOTTU , Centre de Recherche Rennais en Economie et en Gestion.

les deux archétypes de l'évaluation - l'évaluation analytique et l'évaluation procédurale – qui reposent sur deux logiques différentes de la décision.

L'évaluation analytique repose sur une logique gestionnaire, et vise la recherche de l'allocation efficiente des moyens qui trouve ses fondements dans la comparaison des coûts et des avantages du calcul économique. Ce mode d'évaluation se réfère à l'approche économique standard de la décision, approche qui relève d'une rationalité substantielle. Conformément à sa logique sous-jacente, l'évaluation analytique n'a donc pas pour objet d'organiser la confrontation des logiques d'acteur, mais de déterminer de façon technique et mécanique (via le calcul économique) le projet assurant la meilleure allocation des ressources. Ce mode d'évaluation ne semble donc pas a priori constituer un cadre de nature à favoriser la participation du citoyen à la prise de décision publique. Par participation, nous faisons ici référence à la participation à la prise de décision, ce qui correspond au degré le plus élevé de participation dans l'échelle de Sherry R. Arnstein (1969). La participation du citoyen à la décision ne doit pas être confondue avec la consultation du citoyen. La première signifie une participation active du citoyen à la procédure de sélection du projet (choix entre variantes), alors que la seconde se limite à une discussion du projet d'infrastructure (discussion déconnectée de la procédure de sélection de projets en tant que telle).

L'évaluation procédurale, qui relève d'une rationalité procédurale au sens de H. Simon et non d'une rationalité substantielle, s'intéresse à la structuration progressive du problème de décision en mettant l'accent sur l'aspect délibératif de la décision. Dans le cadre d'une évaluation procédurale, la construction progressive du problème de décision résulte de la confrontation des logiques d'acteurs. Parce qu'il insiste sur l'aspect délibératif de la décision, le cadre de l'évaluation procédurale, contrairement à celui de l'évaluation analytique, semble a priori susceptible de favoriser l'expression et la participation du citoyen à la décision. L'évaluation analytique, étant donné ses fondements théoriques, ne peut selon nous conduire qu'à une forme de participation se limitant à la consultation du citoyen. Il s'agit certes d'une forme de participation, mais celle-ci n'intègre pas le citoyen à la prise de décision (choix entre variantes).

Nous allons ainsi montrer que la participation du citoyen à l'évaluation de projets d'infrastructure de transport, telle que l'entendent la circulaire Bianco et la loi Barnier, et telle que le confirment l'application de ces textes, se limite à une plus grande consultation du citoyen en amont de la décision. En fait, c'est le cadre de l'évaluation analytique et la logique gestionnaire qui fonde nos décisions, qui limitent l'application des textes Bianco et Barnier à de la consultation. Dès lors, il faudrait pouvoir transcrire dans un cadre d'évaluation procédurale l'objectif de participation accrue

du citoyen pour espérer une véritable intégration du citoyen à la prise de décision. Dans ce sens, nous proposons une démarche évaluative permettant la participation effective du citoyen à la décision.

Dans les années 1990, deux textes ont marqué les orientations en matière d'évaluation de projets d'aménagement. La circulaire n°92-71 du 15 décembre 1992, dite circulaire Bianco, vise à réorganiser la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure de transport. Cette circulaire tente d'instaurer un véritable débat sur l'opportunité et la fonctionnalité d'un projet d'infrastructure de transport. Elle précise la procédure d'évaluation qu'elle décompose en plusieurs phases. La première phase, qui constitue une nouveauté dans ce type de procédure d'évaluation et de décision, organise, en amont des études de tracé, un débat sur l'intérêt et les grandes fonctions de l'infrastructure envisagée. Cette phase de débat doit permettre "aux élus, aux forces sociales et économiques, associatives, à chaque citoyen de s'informer et de débattre des enjeux économiques et sociaux, environnementaux du projet". La seconde phase est celle des études de tracé suivie par la conduite d'une enquête publique, puis par une phase de suivi de la réalisation de l'infrastructure. L'idée d'une participation de la population à la conduite de grands projets est ici reprise, puisque la circulaire Bianco appelle les différents acteurs concernés à participer au déroulement des différentes phases de conduite du projet.

L'observation des premières applications de la circulaire Bianco confirme en effet la participation d'un public plus large aux phases amont de la décision. Cependant, si la circulaire Bianco reprend effectivement l'idée d'une phase de concertation autour du projet en amont des études de tracé, cette phase de débat se voit limitée à une fonction de validation du projet élaboré par le maître d'ouvrage ou porté par un élu. La procédure mise en œuvre se réduit souvent à une consultation traditionnelle du public, consultation qui s'effectue simplement plus en amont de la programmation du projet. Ainsi, bien que la circulaire Bianco tente de créer des conditions plus favorables au débat public, le degré de participation demeure faible.

La loi du 2 février 1995, dite loi Barnier constitue une seconde tentative vers un passage à plus d'intégration du citoyen dans l'élaboration des grands projets d'aménagement. Cette loi relative à la protection de l'environnement se prononce en effet en faveur d'une participation plus large du public en amont des décisions d'aménagement. Dans la pratique, les procédures utilisées se réduisent encore une fois à une consultation du public.

Ainsi, même si au travers des dispositions de la loi Bianco ou de la loi Barnier transparait la préoccupation d'une meilleure association des citoyens à la discussion des grands projets d'infrastructures de transport, l'observation de l'application des dites lois montre un recours systématique à des procédures de consultation, et non à une forme de participation synonyme de co-décision. L'ambition et l'application des lois Bianco et Barnier restent ainsi limitées par le cadre analytique et la logique gestionnaire qui imposent de fonder la décision sur le calcul économique, et de laisser le débat sur les valeurs se dérouler en amont de la décision. Ainsi, le champ d'intervention du public est certes "élargi" si l'on considère l'obligation faite de consulter le public plus en amont des études de tracé, mais il s'agit toujours du même cadre de procédure issu de la logique gestionnaire. La procédure est découpée en plusieurs étapes aux fonctions bien distinctes conformément à la conception linéaire de la décision du cadre analytique. Soulignons que la circulaire Bianco respecte bien cette démarche évaluative, puisqu'elle formalise un "processus continu, découpé en phases aux fonctions distinctes" (Fourniau, 1997 p.29) où le rôle du maître d'ouvrage demeure prédominant dans l'élaboration du projet. L'appel à la contre-expertise n'est pas intégré à la procédure. La solution finale doit émerger comme mécaniquement de la confrontation des coûts et des avantages du calcul économique. L'expertise ne laisse aucune part à la confrontation des systèmes de valeurs des différents acteurs concernés par le projet. Conformément au cadre de l'analyse classique, tout jugement de valeurs est exclu. Le principe de séparation entre participation au débat et prise de décision est donc réaffirmé. Les travaux internes du Conseil général des Ponts et chaussées menés d'octobre 1992 à mai 1993 dans le cadre d'un séminaire de recherche sur la prise en compte de l'usager comme citoyen en attestent, en réaffirmant d'une part la fermeture du champ de la décision au public, et d'autre part la limitation de la consultation préalable à un public restreint et pour certains projets. Ainsi, la consultation du public à une phase de débat en amont de la décision est une chose, la participation du public à la prise de décision en est une autre. Si, grâce à la loi Bianco ou la loi Barnier, une étape a été franchie, d'une évaluation analytique purement technique à une démarche évaluative où le public est consulté plus en amont des études de tracé, on ne peut pas encore parler en ce qui concerne l'évaluation des projets d'infrastructure d'une évaluation plus "démocratique" qui fasse participer la population à la prise de décision. Il semble ainsi que la consultation soit la forme de participation du citoyen à la décision la plus aboutie que puisse permettre une évaluation de type analytique. La logique sous-jacente à l'évaluation analytique ne permet à notre sens pas d'aller plus loin dans la démocratisation des procédures d'évaluation.

Dès lors, si l'on souhaite effectivement aller au delà d'une simple consultation des citoyens dans la conduite des grands projets d'infrastructure, il semble qu'il faille passer d'un cadre d'évaluation

analytique à un cadre d'évaluation procédurale où la phase de débat public n'est plus déconnectée de la prise de décision. Encore faut-il pour mettre en œuvre un processus de décision participatif être capable de lier débat démocratique et décision rationnelle ? Il s'agit d'une condition sine qua non pour assurer l'opérationnalité d'une évaluation procédurale. C'est en ce sens que nous avons formalisé un modèle d'évaluation démocratique s'articulant autour de trois temps forts mettant en œuvre "l'empowerment evaluation", l'évaluation participative et l'évaluation multicritère. "L'empowerment evaluation" vise à favoriser l'émergence de valeurs communes autour d'un projet public. En effet, si la formation spontanée de groupes d'intérêts hostiles à la mise en œuvre d'un projet sont monnaie courante après le lancement du projet, la mobilisation et la fédération d'individus autour d'un projet commun sont beaucoup plus difficiles ex-ante. "L'empowerment evaluation" entend ainsi conduire une population à prendre conscience de l'existence d'intérêts communs et à se fédérer autour d'un projet collectif. Ceci doit permettre à la population de "parler d'une seule voix" pour défendre un intérêt général au sein d'une négociation. Ce processus de négociation favorisé par une évaluation de type participatif va entraîner la structuration progressive du problème de décision. De la confrontation des projets des participants doit alors émerger une solution négociée, consensuelle ou du moins un compromis. Enfin, l'aide multicritère à la décision permet de rendre opérationnel l'ensemble de la démarche en proposant un cadre formel pour le développement de la négociation, et en favorisant une prise de décision (procédure de sélection de projets).

Le cadre de l'évaluation analytique et la logique gestionnaire qui fonde notre conception actuelle de la décision ne permettent pas d'aller beaucoup plus loin que le stade de la consultation dans la démarche engagée vers plus de participation au processus d'évaluation. Dès lors, le risque est fort de voir se développer un écart croissant entre les revendications des citoyens à toujours plus de participation et une pratique réelle de la décision qui repose sur la séparation entre participation (discussion sur les valeurs) et décision (choix rationnel).

BIBLIOGRAPHIE

Arnstein, S.R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation ", *The Journal of the American Institute of Planners*, n°35, juillet, pp.216-224.

Fetterman, D.M., S.J. Kaftarian and A. Wandersman (eds) (1996), *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability*, Thousand Oaks, CA: Sage.

Floc'hlay, B et E. Plottu, "Participation et décision publique: de l'incantation à la mise en œuvre d'une évaluation démocratique", *La Revue canadienne d'évaluation de programme*, à paraître.

Fourniau, J.M. (1997), "Les figures de la concertation " à la française"", in M. Gariépy et M. Marié, *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan, pp.372-401.

Plottu, E., "Evaluation et prise de décision: l'exemple de l'environnement dans les grands projets d'infrastructure de transport", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, à paraître.